



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **SYNOT TIP, a. s.**, se sídlem Jaktáře 1475, Uherské Hradiště - Mařatice, zastoupeného JUDr. Jaroslavem Novákem, Ph.D. se sídlem Trojanova 12, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. 11. 2013, č. j. 30 Af 7/2012 - 92,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh řízení

[1.] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové. Tímto rozsudkem krajský soud zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí Krajského úřadu kraje Vysočina (dále též „žalovaný“) ze dne 29. 12. 2011, č. j. KUJI/106060/2011, OE 122/2011, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti platebnímu výměru Městského úřadu Světlá nad Sázavou (dále též „správce poplatku“) ze dne 31. 10. 2011 č. 4/2011, č. j. 22245/2011/OF. Citovaným platebním výměrem byl stěžovateli vyměřen podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o místních

poplatcích“), a obecně závazné vyhlášky města Světlá nad Sázavou č. 2/2010, o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu (dále též „vyhláška 2/2010“), místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj. Ze spisu plyne, že správce poplatku vyměřil stěžovateli místní poplatek za III. čtvrtletí roku 2011 ve výši 39 022 Kč dle ustanovení § 11 zákona o místních poplatcích a vyhlášky 2/2010 (sazba poplatku činila 5000 Kč za tři měsíce provozu). Správce poplatku vyměřil stěžovateli poplatkovou povinnost za každý povolený přístroj, a to bez ohledu na okolnost provozování.

[2.] Platební výměr napadl stěžovatel odvoláním, které žalovaný zamítl výše uvedeným rozhodnutím ze dne 29. 12. 2011. Žalovaný odmítl řešit namítanou protiústavnost novely zákona o místních poplatcích provedenou zákonem č. 183/2010 Sb. (dále jen „novela zákona o místních poplatcích“) a odkázal na výhradní pravomoc Ústavního soudu rozhodnout o protiústavnosti právního předpisu. Zároveň neshledal s odkazem na „standardní výkladové metody“ novelizované ustanovení § 1 a § 10a zákona o místních poplatcích za nesrozumitelné a interpretačně nejednoznačné, a to ani s přihlédnutím k obsahu metodického sdělení Ministerstva financí, kterým se správce poplatku řídil při vyměření poplatku. V odůvodnění též poukázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (veškerá judikatura Ústavního soudu je dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), dle kterého obce mohou prostřednictvím obecně závazné vyhlášky regulovat místa a čas provozování interaktivních videoloterních terminálů na území obce. Žalovaný proto neshledal důvody pro zrušení předmětného platebního výměru.

[3.] Stěžovatel toto zamítavé rozhodnutí napadl žalobou, v níž trval na protiústavnosti přijetí novely zákona o místních poplatcích, její nesrozumitelnosti a nejednoznačnosti některých pojmů obsažených v této novele. Nesouhlasil především se závěrem správce poplatku, že poplatek lze vybírat za každý povolený interaktivní videoloterní terminál (dále též „IVT“), protože ten nelze považovat za kompaktní, funkčně nedělitelné technické zařízení ve smyslu zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“). V této souvislosti se též vypořádával s obsahem metodického sdělení Ministerstva financí, vydaného dne 6. 8. 2010 odborem 26 Cla a daně, které je prý nejednoznačné, nicméně podporuje tezi, že IVT není schopen sám od sebe realizovat hru od samého počátku až do konce, nýbrž podstatnou část hry realizuje centrální jednotka. Zároveň stěžovatel odmítl, že by poplatkové povinnosti podléhalo pouze povolené a nikoli fakticky provozované „jiné technické zařízení“. Opačný závěr by totiž znamenal zpoplatnění již samotného aktu povolení provozu loterií, čímž by jeden správní akt byl zatížen dvojnásobnou odvodovou povinností. Vytknuta byla konečně chybná interpretace nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 žalovaným, ze které údajně nelze nikterak dovozovat její použitelnost též v odlišné problematice místních poplatků.

[4.] Krajský soud v Hradci Králové žalobu zamítl rozsudkem napadeným nyní projednávanou kasační stížností. Námitku protiústavnosti novely zákona o loteriích odmítl jako nedůvodnou s poukazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/12 (publ. pod č. 39/2013 Sb.). Soud za podstatu věci považoval výklad pojmu „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí“, k čemuž obsáhle citoval odůvodnění rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2013 - 26 (veškerá judikatura Nejvyššího správního soudu je dostupná z www.nssoud.cz) a ze dne

pokračování

14. 6. 2013, č. j. 2 Afs 26/2013 - 34, s tím, že v nich jsou obsaženy odpovědi na všechny argumenty a tvrzení obsažené v žalobě. Soud dále považoval za nepřipadný odkaz na metodická sdělení či metodické pokyny Ministerstva financí, protože ty pro jeho rozhodování (s odkazem na již citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) nejsou závazné. Stejně tak považoval za irelevantní polemiku nad závěry Ústavního soudu vyřčené v nálezů sp. zn. Pl. ÚS 29/10, protože stěžovatelem tvrzené interpretační nejasnosti již vyplnila citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu.

II. Obsah kasační stížnosti

[5.] Stěžovatel napadá citovaný rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), tedy pro nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem. Zároveň v odůvodnění kasační stížnosti reaguje na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, týkající se předmětných právních otázek.

[6.] Podle stěžovatele je podstatou sporu otázka, co lze či nelze rozumět pod pojmem „jiné technické herní zařízení“, zavedeným novelou zákona o místních poplatcích č. 183/2010 Sb., a zda je tak možno vyměřit a vybrat místní poplatek za provoz interaktivních videoloterních terminálů, jakožto koncových zobrazovacích jednotek technického zařízení centrálního loterního systému. Dále považuje za sporné, zda je možno tento místní poplatek vyměřit a vybrat nejen za terminály, jež jsou provozovány, nýbrž i za terminály, jejichž provoz byl povolen, avšak tyto dosud nebyly uvedeny do provozu či dokonce nebyly ani umístěny.

[7.] Dle stěžovatele interaktivní loterní terminál není kompaktním zařízením a sám o sobě není schopen realizovat celý herní proces; z toho dovozuje, že IVT nemá stejné ani podobné vlastnosti jako výherní hrací přístroj, protože ty má pouze centrální loterní systém jako celek. Z hlediska gramatického výkladu pojmu „jiné technické herní zařízení“ pokládá za klíčovou definici výherního hracího přístroje, uvedenou v ustanovení § 17 odst. 1 zákona o loteriích.

[8.] Stěžovatel také odmítá úvahu krajského soudu (potažmo Nejvyššího správního soudu), že z hlediska poplatkové povinnosti není rozhodné, na jakém principu, či prostřednictvím čeho, je povolena hra provozována (protože hráče zajímá samotná hra). Dle stěžovatele se totiž nejedná o zpoplatnění loterie či jiné podobné hry, nýbrž o zpoplatnění určitého typu zařízení, kterým je pouze centrální loterní systém, přičemž není rozhodné, jaký má hráč dojem z koncových IVT. V této souvislosti rovněž zdůrazňuje, že z hlediska poplatkové povinnosti nevzniká vztah mezi hráčem a provozovatelem, nýbrž mezi provozovatelem a orgánem veřejné správy. Stěžovatel také nesouhlasí s názory některých soudů, že v případě úhrady místního poplatku dostává provozovatel určité protiplnění ve formě tolerance herního zařízení na jejím území.

[9.] Stěžovatel rovněž vytýká, že v případě výběru dotčeného místního poplatku se nejedná o regulatorní pravomoc obcí, nýbrž v tomto případě má místní poplatek jako místní daň fiskální charakter. V této souvislosti byl dle stěžovatele tedy jeden správní úkon zatížen dvojí odvodovou povinností (správním i místním poplatkem). Navíc napadá periodický výběr dotčeného místního poplatku, ačkoli je běžné, že správní poplatek za úkon (kterým je v daném případě povolení k provozu) je jednorázový. Celkově soudí, že

v jeho případě byl jeden správní úkon, vydání individuálního správního aktu, zatížen dvojitou daňovou povinností, kdy jedna část plynula do státního rozpočtu a druhá do rozpočtu obcí.

[10.] Stěžovatel dále zdůrazňuje nezbytnost výběru místního poplatku pouze za zařízení, které je fakticky provozované, a nikoli za zařízení, jehož provoz byl pouze povolen. Nesouhlasí přitom s odkazem Nejvyššího správního soudu a krajského soudu na nálezy Ústavního soudu I. ÚS 249/99, který řešil situaci, zda bylo určité zařízení v provozu po nějakou časově omezenou dobu, protože v jeho případě je stěžejní ta otázka, ve které fázi začne zařízení podléhat místnímu poplatku. Zda samotným vydáním povolení k provozu či jeho faktickým uvedením do provozu, přičemž i s poukazem na publikaci Doporučení pro obce a města - Obecní daně stěžovatel soudí, že pouze druhá varianta je správná.

[11.] Obecně pak stěžovatel napadá odkazy na úmysl zákonodárce při výkladu dotčených právních ustanovení, protože dle jeho názoru neměl zákonodárce možnost se s předkládanou novelou řádně seznámit (z důvodu jejího kvapného vypracování). Navíc zdůrazňuje, že míra interpretační nejistoty při výkladu dotčených ustanovení je neúnosná a zákon je vykládán k jeho tíži, což odporuje zásadě *in dubio pro mitius*.

[12.] Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušit rozsudek krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[13.] Žalovaný v reakci na kasační stížnost toliko odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a předešla vyjádření v této věci. Napadený rozsudek považuje za správný a zákonný a ztotožňuje se s argumentací soudu. Navrhl proto kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

IV. Vlastní argumentace soudu

[14.] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15.] Jak bylo předestřeno výše, stěžovatel výslovně uplatnil jeden kasační důvod, když namítá nezákonnost rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Z ustálené judikatury zdejšího soudu přitom plyne, že o nezákonnost napadeného rozsudku by se jednalo tehdy, jestliže by krajský soud aplikoval na zjištěnou skutkovou situaci nesprávné zákonné ustanovení (případně by opomenul aplikaci některých ustanovení dalších), anebo by sice vycházel z relevantních zákonných ustanovení, nicméně jejich výklad by odporoval běžným interpretačním metodám (teleologická, systematická, logická, gramatická apod.).

[16.] Z narativní části tohoto rozsudku plyne, že spornými právními otázkami byl v projednávaném případě učiněn (1.) výklad pojmu „jiné technické herní zařízení“, a to s ohledem na fungování interaktivních videoloterních terminálů, jakožto koncových zobrazovacích jednotek technického zařízení centrálního loterního systému; a dále (2.) posouzení, zda poplatkové povinnosti podléhá každý povolený výherní hrací přístroj či zda je ke vzniku poplatkové povinnosti nezbytné jeho uvedení do faktického provozu. Relevantním ustanovením, které bylo v projednávaném případě aplikováno, je především §

pokračování

10a zákona o místních poplatcích (v tehdy platném znění). Podle tohoto ustanovení totiž (1) [p]oplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podléhá každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí. Obec není povinná poskytnout osvobození od tohoto poplatku. (2) Poplatek za výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí platí jeho provozovatel. (3) Sazba poplatku za každý výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí na tři měsíce činí od 1000 Kč do 5000 Kč.

[17.] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že pro jeho rozhodování (stejně jako pro stěžovatele) nejsou závazné metodiky či stanoviska Ministerstva financí ani publikace z edice Dobré správní praxe, kterými stěžovatel argumentuje, nýbrž toliko text zákona, jak vyplývá ve vztahu ke stěžovateli z čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a ve vztahu k soudu z jejího čl. 95 odst. 1 (tento názor Nejvyšší správní soud vyslovil již v rozsudku o kasační stížnosti stejného stěžovatele dne 8. 4. 2013, č. j. 2 Afs 86/2012 - 31). Pokud stěžovatel namítá, že z metodických sdělení zjevně čerpal správce poplatku i žalovaný, nemění to nic na faktu, že pro soudy nejsou tyto dokumenty závazné. Dotčené materiály mohou sloužit správním orgánům při vyměření a výběru místních poplatků jako podpůrné pomůcky a jejich využití tedy nelze považovat za chybné. Nikterak však nezavazují správní orgány, natož posléze soudy, aby se dle nich řídily. Nejvyšší správní soud tak vychází pouze z textu citovaného ustanovení, v kontextu dalších zákonných a ústavních norem, a metodiku či stanoviska ministerstva vnímá toliko v kontextu transparentního postupu a sjednocení praxe správních orgánů v rámci daného rezortu. Ve výkladu soud ovšem nutně vychází z vlastní dosavadní judikatury, stejně jako z judikatury Ústavního soudu. Na tomto místě soud připomíná, že neshledává žádný důvod k odchýlení se od dříve vyslovených názorů a odkazuje tak na dřívější rozhodnutí ve věci stejného stěžovatele (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2013 - 26).

[18.] Pojem „jiné technické herní zařízení“ vnesl do zákona o místních poplatcích zákon č. 183/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní konformitu přijetí této novely zákona o místních poplatcích posuzoval též Ústavní soud, který legislativní proces, jenž v průběhu řízení o žalobě napadal též stěžovatel, neshledal za ústavně nekonformní (srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 6/12, publ. pod č. 39/2013).

[19.] V této souvislosti též soud vytýká, že pokud nebyla zpochybněna procedura přijetí dotčené novely, nemá stěžovatel pravdu, že nelze při interpretaci dotčených ustanovení vycházet z úmyslu zákonodárce. Jakkoli soud nezpochybňuje, že „úmysl zákonodárce“ je pojem abstraktní a stěžovatel má pravdu v tom, že mnohdy je zaměnitelný za „úmysl předkladatele“ zákona, fakt, že předpis byl schválen většinou zákonodárského sboru (pouze 8 poslanců bylo proti znění novely schválené Senátem), značí, že onen fiktivní zákonodárce přijal úmysly předkladatele za své. Z toho důvodu neodporuje pravidlům

interpretace právních norem zohlednění důvodů, které vedly k přijetí dotčené novely, tj. materiálních pramenů práva, a které jsou oněmi úmysly zákonodárce.

[20.] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že aby bylo možno považovat technické zařízení za tzv. „jiné technické herní zařízení“ ve smyslu zákona o loteriích, musí takové zařízení do určité míry naplnit vlastnosti výherního hracího přístroje obsažené v ustanovení § 17 odst. 1 zákona o loteriích. Tyto vlastnosti však nelze dovozovat primárně z technických parametrů přístroje, jak činí stěžovatel, nýbrž především z jejich funkce. V opačném případě by totiž zákonodárce mohl novelizovat a rozšířit dotčené ustanovení zákona o loteriích a nikoli zákon o místních poplatcích. Zákonodárce dal jasně najevo vůli postavit na roveň hrací přístroje a interaktivní videoloterní terminály jakožto „jiné technické herní zařízení“, a to právě z hlediska poplatkové povinnosti potencionálně stanovené místní samosprávou.

[21.] Z hlediska poplatkové povinnosti není rozhodné, na jakém principu či prostřednictvím čeho je povolena loterie provozována. Stěžovatel nemá pravdu, když striktně rozlišuje mezi loterií či jinou podobnou hrou jako takovou a „kanálem“, jehož prostřednictvím je hra realizována. Stěžovateli lze – v obecné rovině – přitakat potud, že správci poplatku nemohou při stanovení a vyměření poplatku svévolně vykládat určité zákonné pojmy. Tak tomu však v daném případě nebylo, protože správce poplatku vyšel pouze ze shora uvedené novely zákona o místních poplatcích a správně si vyložil její dopad též na interaktivní videoloterní terminály. Pokud stěžovatel tvrdí, že IVT nelze zahrnout pod zákonné pojmy uváděné v zákoně o místních poplatcích, vychází při svém výkladu daných norem ze striktně technických parametrů, s čímž nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. Interpretace normy nemůže vycházet pouze a jedině ze znalosti technických parametrů, protože pokud by byl připuštěn tento postup odporující základním východiskům podoby a interpretace právních norem, právě tehdy by se stávalo dotčené ustanovení nesrozumitelným. Navíc by byl před faktickým smyslem a účelem právní normy upřednostněn technický či odborný parametr, což musí Nejvyšší správní soud odmítnout.

[22.] Nejvyšší správní soud navíc připomíná, že v případě interpretace nabízené stěžovatelem by posuzovaný místní poplatek fakticky ztratil smysl, protože pokud by za jednotku, z níž se odvádí poplatek, byla považována pouze centrální loterní jednotka, pak by mohli provozovatelé interaktivních videoloterních terminálů umístit v dané obci nespočet konečných přístrojů určených pro hru a naprosto by tak byl popřen smysl a účel daného poplatku a přijatých norem. Podobně by daná interpretace kolidovala s judikaturou Ústavního soudu (srov. např. Pl. ÚS 56/10, publ. pod č. 293/2011 Sb. – N 151/62 SbNU 315). Proto Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že z hlediska poplatkové povinnosti není rozhodné, na jakém principu a prostřednictvím čeho je povolena loterie provozována, ale především její vnější forma zpřístupněná uživateli. Do této logiky proto zapadá zpoplatňování videoterminálů vždy v závislosti na jejich konkrétním počtu, a to právě proto, že s těmito koncovými videoterminály přicházejí do kontaktu uživatelé her.

[23.] K naposledy uvedenému se také váže otázka, zda v případě stanovení, vyměření a výběru dotčeného místního poplatku se jedná pouze o vztah mezi provozovatelem a obcí či městem, jak tvrdí stěžovatel, a nikoli o vztah mezi provozovatelem a hráčem jako takovým, kdy je právně bezvýznamné, jaký dojem má hráč z koncových terminálů, případně zda je může zaměnit za výherní hrací přístroje. Nejvyšší správní soud souhlasí

pokračování

s tím, že stanovení poplatku je dáno veřejnoprávním vztahem a že tento vztah je uskutečňován mezi veřejnoprávní korporací (obcí) a provozovatelem. Stěžovateli však nelze přisvědčit v tom, že u tohoto poplatku je vyloučena regulatorní pravomoc obcí, neboť akceptuje toliko jeho fiskální funkci. Takovýto výklad je čistě formalistický a neodráží smysl a účel dané právní úpravy. Správce poplatku totiž při stanovení a vyměření poplatku může (ba dokonce musí) vycházet z konkrétních reálií, protože pouze tak naplní při stanovení a vyměření poplatku zásadu dobré správy. Pokud tedy s ohledem na fakticitu podoby a provozu výherních automatů (jakožto výherních hracích přístrojů) a interaktivních videoloterních terminálů (jakožto „jiných technických herních zařízení“) tyto považuje za přístroje fakticky totožné a při stanovení místního poplatku vychází ze znění zákona a dotčené obecně závazné vyhlášky, nelze proti jeho postupu nic namítat. Ve skutečnosti totiž primárně nejde o to, zda může dojít k „vizuální záměně“ terminálů s hracími přístroji, nýbrž jedná se o regulaci stejného jevu obcemi (byť realizovanému poněkud odlišnými technickými prostředky), který tyto obce zpravidla a z velmi dobrých důvodů považují za negativní až nebezpečný.

[24.] Nejvyšší správní soud odmítá rovněž tvrzení stěžovatele, že v rámci této argumentace je dosti pochybný odkaz na úmysl zákonodárce, protože - jak uvedl i Ústavní soud ve shora citovaném rozhodnutí - právě z něj vyplývá podřazení videoloterních terminálů pod posuzovaný pojem. V této souvislosti soud připomíná, že mezi standardní metody výkladu práva patří také zdroje, příčiny či důvody vzniku právních norem (tzv. historický zákonodárce). Přijetí předmětné úpravy přitom zjevně reflektovalo diskuse a kritiky nad tehdejší faktickou dvojkolejností výběru poplatku za hrací přístroje (obce za hrací automaty vs. Ministerstvo financí za videoloterní terminály) a nad faktickou nemožností regulace IVT obcemi. I přes absenci důvodové zprávy k dotčenému pozměňovacímu návrhu se rovněž z průběhu jeho projednání v Senátu a Poslanecké sněmovně podává, že cílem zákonodárce bylo postavit na roveň hrací přístroje a IVT. Důkazem jsou především ústní vystoupení předkladatele pozměňovacího návrhu senátora Jaroslava Kubery v Senátu („*Tento zákon dává videoterminály na stejnou úroveň, jako jsou klasické hrací automaty, a to tak, že dokonce předjímá i tzv. triplexy, které se chystají.*“ - stenozáznam ze 3. dne 18. schůze konané 23. dubna 2010) i Poslanecké sněmovně („*Tento zákon nedělá nic jiného, než že sjednocuje poplatek u normálních hracích automatů s poplatkem u videoterminálů bez ohledu na to, že na videoterminály dává licenci Ministerstvo financí.*“ - stenozáznam ze 79. schůze konané dne 18. května 2010). Nelze tedy souhlasit se stěžovatelem, že lze polemizovat o jasné vůli zákonodárce, protože z vystoupení předkladatele je úmysl provedené úpravy zřejmý. Navíc za situace, kdy se k pozměňovacím návrhům obecně důvodová zpráva nepředkládá, je nezbytné při jejich interpretaci přihlížet k odůvodnění podání dotčeného pozměňovacího návrhu předestřeného předkladatelem při jejich projednání, protože právě z něho lze posléze dovodit úmysl a účel přijetí dotčené právní úpravy. V dotčeném případě okolnosti projednávání a schvalování zákona ukazují, že zákonodárce jednoznačně zamýšlel postavit výherní hrací přístroje a videoloterní terminály na roveň. Jakkoliv tedy lze do určité míry souhlasit se stěžovatelem, že znění citovaného zákonného ustanovení není terminologicky nejpresnější, vůle zákonodárce je z ní jasné patrná a nevzbuzuje výraznější interpretační pochybnosti.

[25.] Jak bylo zmíněno výše, nelze souhlasit se stěžovatelem ani v tom směru, že v případě vybírání posuzovaného místního poplatku má tento poplatek výlučně fiskální

charakter, aniž by vyjadřoval i regulatorní pravomoc obcí. Je pravdou, že citovaná rozhodnutí Ústavního soudu řešila především otázku možnosti zákazu provozu interaktivních videoloterních terminálů obecně závaznou vyhláškou, to však nikterak nerozporuje, že i samotná poplatková povinnost má regulatorní charakter. Ačkoli lze přisvědčit stěžovateli, že u místních poplatků hrají fiskální otázky důležitou roli, jejich stanovením může docházet též k regulaci určitých aktivit. Jiným příkladem může být (jak zdejší soud podrobněji rozvedl v dřívějších rozsudcích stejného stěžovatele) poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst.

[26.] Stěžovatel nemá pravdu, pokud odmítá názor, že dotčený místní poplatek je též nástrojem regulace IVT na území obce. U místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení se jeho stanovením obec nejenom snaží získat příjmy do rozpočtu, ale jeho nespornou funkcí je i snaha o regulaci těchto přístrojů, včetně možného snížení jejich počtu v dané obci. Normativní zakotvení daného poplatku totiž reflektuje negativní dopady spojené s provozem těchto přístrojů (především chorobné gamblersství) a v žádném případě ho nelze považovat pouze za zdroj obecních příjmů, protože - podobně jako poplatek za psa či poplatek za užívání veřejného prostranství - v sobě nese očekávání vynaložených příjmů obcí či strpění některých negativních jevů na území obce. Neboli místní poplatek v sobě nese protiplnění spočívající v toleranci zařízení sloužících k provozování loterií nebo jiných podobných her a jeho funkcí není pouze naplnění rozpočtů municipalit, jak tvrdí stěžovatel. Jakkoli v této souvislosti sám stěžovatel uznává, že smyslem přijetí novely zákona o místních poplatcích bylo nastavení stejných podmínek pro výherní hrací přístroje a jiná technická herní zařízení, tento fakt nevylučuje regulatorní funkci dotčeného místního poplatku, protože již dříve vybíraný místní poplatek za výherní hrací přístroje v sobě rovněž nesl zmíněný faktor regulace a tolerance.

[27.] Stěžovatel pak nemá pravdu, že jediným možným regulačním způsobem IVT na území obce je přijetí obecně závazné vyhlášky dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Dotčené ustanovení lze chápat jako krajní možnost, kterou mají obce při regulaci hazardu na svém území, když mohou omezit či dokonce zakázat sázkové hry, loterie a jiné podobné hry na svém území. Pokud se však obec rozhodne tolerovat provozování IVT, nevylučuje namítané ustanovení zákona o loteriích uvalit na provoz těchto přístrojů místní poplatek, jehož stanovení v sobě nese rovněž regulatorní funkci.

[28.] V této souvislosti Nejvyšší správní soud též zdůrazňuje nezbytně silnou pozici samosprávy na poli regulace výherních hracích zařízení. Jak uvedl i Ústavní soud, „je notorietou, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. (...) Ústavní soud má tak vážné pochybnosti o tom, zda by tato oblast jako celek neměla být legislativou svěřena do výkonu samosprávy obcí a zda tedy příčina nyní posuzovaného návrhu spíše netkví v samotné právní úpravě obsažené v loterijním zákoně.“ (srov. Pl. ÚS 56/10, publ. pod č. 293/2011 Sb. – N 151/62 SbNU 315). Jakékoli snížení možností místní samosprávy regulovat tuto oblast bez zřejmé zákonné opory nelze tedy akceptovat, protože by tak bylo zasahováno do práva obcí na samosprávu.

[29.] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s argumentací, že v případě výběru dotčeného poplatku dochází k zatížení jednoho správního úkonu dvojí poplatkovou

pokračování

povinností. Odkazuje přitom na již výše uvedené k funkci místního poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj, z něhož je patrná regulatorní funkce takového poplatku; zatímco správní poplatek, jehož předmětem je vydání povolení k provozování dané loterie či jiné podobné hry, tuto regulatorní funkci nemá, nýbrž u něj převládá fiskální charakter poplatku. Stěžovatel se mylí, pokud správní poplatek za přijetí žádosti o vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry (položka 21 přílohy zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích) a místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí považuje za dvojí zpoplatnění téže skutečnosti. Účelem správního poplatku je totiž příspěvek paušálně stanovenou částkou na náklady státní správy související s vyřízením žádosti o vydání povolení (příspěvek na náklady správního řízení). Jde o jednorázový poplatek v částce 5000 Kč (v případě žádosti o změnu povolení činí správní poplatek jen 3000 Kč). Naproti tomu místní poplatek je hrazen za to, že trvá oprávnění držitele umístit na území obce výherní hrací zařízení či jiné technické hrací zařízení. Neuhrazení místního poplatku není důvodem zániku platnosti povolení. Místní poplatek je příjmem rozpočtu samosprávy a plní s ohledem na jeho výši, periodicitu a závislost výše na počtu hracích zařízení regulační funkci (tu naopak postrádá správní poplatek), nepředstavuje však příspěvek na úhradu nákladů státní správy souvisejících s vyřizováním agendy povolení loterií a jiných podobných her. Proto stěžovatel nemá pravdu, pokud místní poplatek pokládá za periodicky opakovanou úhradu správního poplatku, poněvadž tyto dva poplatky nelze jakkoli směřovat. Stěžovatelem namítaná dvojí odvodová povinnost je tedy pouze zdánlivá, protože byť se správní poplatek týká totožného objektu (výherního hracího přístroje), jeho funkce, časové a místní okolnosti jeho výběru i adresát jsou odlišné.

[30.] Dále je třeba posoudit, zda místnímu poplatku podléhá pouze provozovaný interaktivní videoloterní terminál nebo je pro vyměření poplatku rozhodné jeho povolení kompetentním orgánem (Ministerstvem financí).

[31.] Jak bylo citováno výše (bod 16), podle dotčeného ustanovení § 10a odst. 1 zákona o místních poplatcích platilo, že „poplatku ... podléhá každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí.“ Článek 2 vyhlášky č. 2/2010 stanoví, že „poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podléhá každý a) povolený výherní hrací přístroj nebo b) jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí“. Svým zněním tedy doslovně kopíruje druhou část první věty dotčeného ustanovení a nikterak proto nevybočuje z textu zákona.

[32.] Se stěžovatelem lze částečně souhlasit v tom, že znění citovaného ustanovení § 10a zákona o místních poplatcích je do určité míry nejednoznačné, protože zatímco jeho první část hovoří o poplatku za *provozovaný* výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení [podobně srov. též ustanovení § 1 písm. g) stejného zákona]; dle druhé části podléhá tomuto poplatku každý *povolený* hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení. Nejvyšší správní soud však připomíná, že zatímco pasáž „poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení“ je spíše jakýmsi označením daného poplatku, jeho faktický dopad upravuje druhá část, ve které se již hovoří o povoleném hracím přístroji. Zákonodárce takto presumoval, že v případě povolení hracího přístroje bude tento též umístěn a bude na něm hra provozována. Nekladl tedy důraz na fakt, zda je na něm ve skutečnosti daná hra provozována, nýbrž vyšel z logické domněnky, že tomu tak bude, což lze považovat za jasně vyjádřený úmysl zákonodárce.

[33.] Ostatně finanční zatížení některých aktivit bez ohledu na jejich faktické využívání není v právním řádu ojedinělé. Za příklad lze uvést povinnost vlastníka vozidla uzavřít pojistnou smlouvu o pojištění odpovědnosti dle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla dle zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, ve znění pozdějších předpisů (tzv. povinné ručení), kdy rozhodujícím kritériem je vlastnictví vozidla a nikoli fakt, zda je dané vozidlo skutečně provozováno. Z místních poplatků pak podobně poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů musí platit též osoba, která má ve vlastnictví stavbu určenou k individuální rekreaci, byt nebo rodinný dům [srov. § 10b písm. b) zákona o místních poplatcích] a není rozhodné, zda v daném místě nějaký odpad vyprodukuje či se vůbec v dané nemovitosti zdržuje. Stejně tak může být místní poplatek za výherní hrací automat vybírán též za přístroj povolený a není nezbytné jeho faktické uvedení do provozu.

[34.] Tuto tezi potvrdil ve své judikatuře též Ústavní soud, který konstatoval, že *každé ustanovení právního předpisu je nutno chápat v jeho celkovém smyslu, v kontextu s jinými ustanoveními příslušného právního předpisu i v souvislosti s celým právním řádem. Samo gramatické znění citovaného ustanovení ukazuje, že sazba poplatku nezávisí na faktickém provozu výherního hracího přístroje, tzn. že zde není prostor např. pro zohledňování otevírací doby příslušné provozovny, poruchovosti přístrojů a podobně, nýbrž že se jedná o poplatek paušální, který se hradí za určité časové období.* (nález sp. zn. I. ÚS 249/99). Stěžovatel má pravdu, že Ústavní soud tímto nálezem neřešil otázku, ve které fázi začne zařízení podléhat místnímu poplatku, nýbrž hodnotil provoz zařízení po časově omezenou dobu (z důvodu poruchy, zavírací doby apod.). Důležité však je, že Ústavní soud vytkl, že se jedná o poplatek paušální, který se hradí za určité časové období. Z tohoto pohledu je citovaný nález relevantní i v nyní projednávané věci, protože vyvrací názor stěžovatele, že by správce poplatku měl zkoumat, zda je dotčené zařízení skutečně v provozu a neměl by jeho provoz presumovat (viz výše).

[35.] Pokud tedy citovaná vyhláška č. 2/2010 stanovila za rozhodnou skutečnost povolení daného automatu Ministerstvem financí, nepřekročila takto obec zákonné meze své normotvorby. Nejvyšší správní soud samozřejmě nikterak nerozporuje, že obec mohla stanovit i jinou rozhodnou skutečnost pro vznik této poplatkové povinnosti a některé obce takto ve svých vyhláškách navázaly vznik poplatkové povinnosti až na samotný provoz hracího přístroje či interaktivního loterního terminálu. Obce jsou oprávněny zakotvit určitý poplatek v méně invazní míře oproti rozsahu předpokládaném v zákoně, ale naopak nemohou zákonné hranice překročit, protože takovýto postup by musel být brán za porušení zásady vázanosti zákonem. Pokud se však obecně závazná vyhláška přidržela doslovného znění ustanovení zákona o místních poplatcích, nelze její obsah nikterak právně zpochybňovat.

[36.] K námitkám stěžovatele, že byla v jeho neprospěch prolomena zásada *in dubio pro mitius*, Nejvyšší správní soud dodává, že tato zásada skutečně představuje jednu ze základních zásad správního (a potažmo celého veřejného) práva. Tento princip však nelze vykládat natolik široce, že by jakoukoli odlišnou interpretaci právní normy podanou stěžovatelem měly správní orgány zohlednit jakožto dvojí výklad. Jak pravil Ústavní soud, „v právním státě je třeba tvorbě právních předpisů věnovat nejvyšší péči. Přesto se však nelze vyhnout víceznačností, což plyne jak z povahy jazyka samotného, tak z abstraktnosti právních norem, jakož i z omezenosti lidského poznání, stejně jako z dynamické povahy sociální reality.“

pokračování

(nález sp. zn. III. ÚS 783/06). Uvedená význačnost však musí dosáhnout obecně přijatelné míry a musí jít o rovnocenný konkurenční výklad práva, ne pouze o výklad obtížně obhajitelný; v takové situaci aplikace zásady *in dubio pro mitius* nepřipadá v úvahu. A právě výklad předestřený stěžovatelem vychází z významně formalistických až technologických hledisek a naprosto nezohledňuje smysl a účel dotčených norem ani předchozí judikaturu. Proto ho nelze považovat za rovnocenný výklad s výkladem poskytnutým správcem poplatku či výše soudem a Nejvyšší správní soud tak neshledal porušení zásady *in dubio pro mitius*.

V. Závěr

[37.] Ze všech shora vyložených důvodů soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[38.] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. ledna 2014

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu